

# NOTAS SOBRE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE<sup>1</sup>  
Universidad Monteávila (Venezuela)

## Cómo citar/Citation

Hernández-Mendible, V. R. (2021).

Notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

*Revista de Administración Pública*, 216, 387-410.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.216.14>

## SUMARIO

---

I. PRESENTACIÓN. II. CASO CORDERO BERNAL VS. PERÚ: 1. Los hechos: 1.1. *El marco normativo nacional relevante*. 1.2. *El procedimiento administrativo de ratificación*. 1.3. *Los recursos interpuestos por la señora Moya Solís*: 1.3.1. El recurso de revisión. 1.3.2. El primer recurso de amparo. 1.3.3. La segunda sentencia de amparo. 2. El fondo del caso: 2.1. *Las garantías judiciales y principio de legalidad*: 2.1.1. El derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada y a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa. 2.1.2. El derecho a contar con decisiones debidamente motivadas y el principio de legalidad. 2.1.3. Conclusión. 2.2. *El derecho a la protección judicial*. 2.3. *El derecho a la decisión del recurso en un plazo razonable*. 2.4. *Los derechos políticos*. 3. La decisión. III. CASO REPÚBLICA DE COLOMBIA SOLICITA OPINIÓN SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN SISTEMAS PRESIDENCIALES: 1. La petición de interpretación. 2. La función consultiva de la Corte. 3. El fondo del caso: 3.1. *La compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con el bloque de convencionalidad*: 3.1.1. La reelección presidencial indefinida como derecho humano autónomo. 3.1.2. La compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con los derechos políticos. 3.2. *La compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con las obligaciones de derechos humanos*. 4. La opinión. 5. Los votos disidentes: 5.1. *El voto disidente del juez L. Patricio Pazmiño Freire*. 5.2. *El voto disidente del juez Eugenio Raúl Zaffaroni*.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha elaborado en ejecución del proyecto de investigación titulado «El Estado Convencional», desarrollado en el Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila (CERECO-UMA).

## I. PRESENTACIÓN

En el segundo cuatrimestre de 2021 se produjeron varios pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos («Corte IDH», «Corte», «Tribunal» o «Tribunal Interamericano»), actuando tanto en función consultiva como en función jurisdiccional.

De ellos deben destacarse dos opiniones consultivas. Una, relacionada con los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, así como con otros derechos, con perspectiva de género<sup>2</sup>; y la otra, vinculada a la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales, en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>3</sup>. Siendo que la primera de las mencionadas se vincula directamente con los derechos sociales, no será objeto de análisis en esta ocasión, quedando circunscriptos estos comentarios a la segunda, que guarda una relación más estrecha con el derecho constitucional y el derecho administrativo.

Ello así, inmediatamente se dará cuenta de una sentencia que concluyó en la existencia de la responsabilidad internacional del Estado, derivada de la tramitación y resolución de un procedimiento administrativo de evaluación de desempeño, que mutó en materialmente sancionatorio y lesionó los derechos humanos de la persona accionante. Posteriormente se hará referencia a la opinión consultiva en que se analiza si la reelección presidencial indefinida es compatible con el *corpus iuris* de la convencionalidad<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Corte IDH, caso *Los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*, Opinión Consultiva OC-27/21, de 5 de mayo de 2021, serie A N° 27.

<sup>3</sup> Corte IDH, caso *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)*, Opinión Consultiva OC-28/21, de 7 de junio de 2021, serie A N° 28.

<sup>4</sup> A. R. Brewer-Carías (2021), *Derecho a la democracia y reelección presidencial indefinida. Tres estudios*, Santiago, Buenos Aires, Madrid: Ediciones Olejnik; A. R. Brewer-Carías y A. Aguiar (2021), *Los principios de la democracia y la reelección presidencial indefinida*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana Internacional-IDEAS.

## II. CASO MOYA SOLÍS VS. PERÚ

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió el caso, en sentencia de 3 de junio de 2021<sup>5</sup>.

### 1. LOS HECHOS

La señora Norka Moya Solís fue víctima de violación de sus derechos humanos durante el procedimiento administrativo de ratificación como secretaria judicial del Décimo Juzgado del Fuero Privativo del Trabajo y Comunidades Laborales, siendo que tal procedimiento administrativo terminó con su separación de dicho cargo. Seguidamente se expondrán los antecedentes fácticos del caso, no sin antes indicar la normativa nacional relevante, a lo que seguirá la secuencia del procedimiento administrativo de ratificación y la tramitación de los recursos interpuestos por la víctima.

#### 1.1. *El marco normativo nacional relevante*

El orden jurídico nacional aplicable lo integran las disposiciones de rango legal como el art. 5 de la Ley 23344 de 1981, los arts. 1 y 2 de la Ley 23369 de 1981, los arts. 1 al 5 del Decreto Supremo 003-82-JUS y el Decreto Ley 14605 de 25 de julio de 1963, que contenía la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente para la fecha en que se produjeron los hechos, disposiciones que regulaban los requisitos, actuaciones, obligaciones, sanciones y demás asuntos relacionados con los secretarios de los juzgados.

#### 1.2. *El procedimiento administrativo de ratificación*

Al momento de los hechos la señora Norka Moya Solís tenía 27 años y era bachiller en administración de empresas, así como estudiante de Derecho y Ciencias Políticas y secretaria judicial desde diciembre 1979, desempeñando en ese entonces el cargo de secretaria judicial del Décimo Juzgado del Fuero Privativo del Trabajo y Comunidades Laborales de Lima.

En 1982 se inició el proceso de ratificación de la señora Moya Solís, que terminó con su no ratificación. Por su parte, la resolución 0015-82-TT, de 13 de septiembre de 1982, señala que se encontraron deficiencias en la tramitación de expedientes a cargo de la señora Moya Solís, que el informe emitido por el juez a cargo del Décimo Juzgado no fue favorable; que ella había sido sancionada previamente y que los cargos expuestos no fueron desvirtuados.

---

<sup>5</sup> Corte IDH, caso *Moya Solís vs. Perú*, Excepción Preliminar y Fondo, sentencia de 3 de junio de 2021, serie C N° 425.

### 1.3. *Los recursos interpuestos por la señora Moya Solís*

En esencia la víctima planteó un recurso administrativo de revisión y un recurso judicial de amparo constitucional, que se mencionan a continuación.

#### 1.3.1. El recurso de revisión

La señora Moya Solís interpuso recurso administrativo de revisión el 17 de septiembre de 1982 ante la Corte Suprema de Justicia contra el acto administrativo que no la ratificó en su cargo. El recurso se fundamentó en que su desempeño laboral era bueno, que no tuvo la oportunidad de presentar pruebas o fundamentar sus descargos dentro del procedimiento administrativo de ratificación, así como que nunca se le entregó el acta de la reunión en la que se evaluó su desempeño, aun cuando la había solicitado y se encontraba regulada dicha obligación en el Decreto Supremo 003-82-JUS.

Además, señaló en el recurso que al momento de su interposición no había recibido la resolución de cese, ni comunicación alguna por escrito que le pusiera en conocimiento de la no ratificación, únicamente se le impidió seguir trabajando por no haber sido ratificada. Igualmente señaló que el documento que le había sido entregado, en relación con el proceso de ratificación fue un memorado de 9 de agosto de 1982, firmado por la secretaria de la Comisión de Ratificaciones.

El 12 de octubre de 1983, la Sala Plena Laboral de la Corte Suprema de Justicia declaró infundado el recurso interpuesto contra el «acuerdo de Sala Plena del Tribunal de Trabajo y Comunidades Laborales que resuelve no ratificarla», señalando que la Comisión de Ratificaciones habría comprobado:

[...] serias deficiencias en el desempeño de sus funciones, constatándose que un acta no llevaba la firma del juez, pero sí de la Secretaria; haber autorizado una constancia de notificación cuando en el expediente no aparece fecha de notificación; no haber cumplido con pasar los oficios que estaban ordenados en autos; haber omitido anotar las fechas en que se realizaban las consignaciones, así como de las entregas y no anotar el número del certificado ni la cantidad; por lo tanto la recurrente no ha cumplido a cabalidad con el desempeño de sus funciones; asimismo, la recurrente no cumple con abonar las deudas contraídas, situación que daña la imagen del Tribunal.

#### 1.3.2. El primer recurso de amparo

El 17 de febrero de 1984 la víctima interpuso recurso de amparo contra la resolución suprema de 12 de octubre de 1983. Sostuvo que la decisión de la Corte Suprema de Justicia se había basado en un informe negativo de sus funciones, del que únicamente tuvo conocimiento cuando se le notificó la decisión del recurso de

revisión. La señora Moya Solís contradijo las afirmaciones que sostenían que habría tenido un mal desempeño en las funciones de su cargo.

El Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima declaró improcedente el recurso de amparo el 14 de junio de 1985, por considerar que la no ratificación de la peticionaria en su cargo no configuraba violación o amenaza de violación de un derecho fundamental reconocido en la Constitución.

La señora Moya Solís apeló la sentencia el 1 de julio de 1985 y solicitó que el superior del despacho se pronunciara sobre el fondo del caso. El 2 de septiembre de 1985, la Tercera Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión.

Contra esta sentencia se interpuso recurso de nulidad el 19 de septiembre de 1985, basándose en el argumento que se pretendía declarar inamovible una resolución administrativa, como si estuviera revestida del carácter de cosa juzgada.

Por su parte, el Ministerio Público, el 17 de enero de 1986, indicó que las sentencias de primera y segunda instancia habían sido expedidas sin tomar en consideración el expediente de ratificaciones de la señora Moya Solís, por lo que no se podía establecer si el Tribunal del Trabajo incurrió o no en irregularidades.

El Ministerio Público consideró procedente declarar nula la sentencia de 2 de septiembre de 1985 e insubsistente la sentencia de 14 de junio de 1985 y solicitó que se expidiese un nuevo fallo. El 4 de agosto de 1986 la Corte Suprema de Justicia declaró nulo lo solicitado y ordenó que «el juez de la causa expida nuevo fallo teniendo a la vista el expediente de ratificaciones».

### 1.3.3. La segunda sentencia de amparo

Luego de la decisión del recurso de nulidad, la víctima pidió en varias oportunidades al Décimo Sexto Juzgado de lo Civil de Lima que solicitara su expediente de ratificaciones al Tribunal del Trabajo. Dicho juzgado elevó dos solicitudes en ese sentido, sin que conste en el expediente respuesta alguna.

El 33° Juzgado de lo Civil de Lima en junio de 1995 también solicitó el expediente de ratificaciones. En respuesta, el delegado administrativo de las salas y juzgados indicó que luego de la búsqueda en los archivos, no se había encontrado expediente alguno sobre lo solicitado.

El 30 de diciembre de 1996 el Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima expidió un nuevo fallo en relación con la acción de amparo y concluyó que la víctima había acudido a la acción de amparo para cuestionar la resolución que declaraba infundado su recurso de revisión contra la no ratificación, no el Acuerdo de Sesión de Sala Plena del Tribunal del Trabajo en el que se resolvió su no ratificación y que al expedirse dicha resolución, no se vulneró o violentó derecho fundamental alguno, por lo que declaró infundada la acción de amparo interpuesta.

El 19 de mayo de 1997 la señora Moya Solís apeló el fallo de 30 de diciembre de 1996, argumentando que no había tenido conocimiento del acuerdo en el que se decidió su no ratificación y que el expediente de ratificaciones no se había encontrado.

La Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público confirmó la sentencia apelada, el 20 de marzo de 1998, al considerar que la acción de amparo procede cuando «el hecho violatorio atenta un derecho constitucional, cierto e inminente, que sea posible de reponer al estado anterior a la amenaza de violación» y que la víctima alegaba hechos que requerían de una etapa probatoria para su aportación, que no procede en un proceso constitucional de amparo.

En razón de la anterior decisión, la víctima presentó recurso de nulidad el 8 de abril de 1998, denunciando que no se había tenido en cuenta el expediente de ratificación para tomar la decisión del recurso de amparo y que el trámite dado a su caso evidenciaba errores procesales, tal como ocurrió con el hecho, que al no encontrarse el expediente de ratificaciones no se ordenó rehacerlo; que al adoptarse la decisión de no ratificación se encontraban presentes diez vocales o magistrados y la decisión concluyó con un empate, el cual debía ser dirimido por el presidente de la Sala y en aplicación del principio de *in dubio pro operario*; así como que al resolverse la apelación, el Décimo Sexto Juzgado había señalado que la actora debió haber cuestionado el Acuerdo de no Ratificación, pero este nunca le fue notificado y solo le fue informado verbalmente. Finalmente, en lo relacionado con la sentencia del Décimo Sexto Juzgado Civil y su actividad probatoria, la señora Moya Solís indicó que nunca solicitó prueba alguna.

El 29 de octubre de 1998 la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia declaró que no había lugar a la nulidad de la sentencia y esta decisión le fue notificada a la señora Moya Solís el 23 de septiembre de 1999.

## 2. EL FONDO DEL CASO

Conforme a los hechos mencionados y los derechos convencionales denunciados, la Corte Interamericana se pronunció sobre cada uno de ellos en el siguiente orden: 1) los derechos a las garantías judiciales y el principio de legalidad; 2) la garantía del plazo razonable y el derecho a la protección judicial; y 3) los derechos políticos.

### 2.1. Las garantías judiciales y principio de legalidad

A los fines de resolver las denuncias de violación de derechos humanos, la Corte procedió a analizar, en primer lugar, la pretensión relacionada con el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada, así como a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa; y, en segundo término, la pretensión vinculada al derecho a contar con decisiones debidamente motivadas y el principio de legalidad.

### 2.1.1. El derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada y a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa

La posición reiterada de la Corte ha sido que las garantías judiciales reconocidas a las personas en el art. 8 de la Convención Americana se extienden frente a cualquier actuación de los órganos del Estado, que puedan afectar sus derechos. Por tanto, las actuaciones de estos, de naturaleza administrativa o jurisdiccional, deben respetar el debido proceso legal, lo que conlleva a que las personas sean oídas con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable, por una autoridad administrativa o un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley. El incumplimiento de alguna de esas garantías implica la violación de dicha disposición convencional.

Lo anterior es la consecuencia de que las garantías reconocidas en la disposición convencional no son exclusivas de los procesos penales, sino que pueden ser aplicadas a todos los procesos de carácter sancionatorio, sin perjuicio de que se puedan precisar garantías mínimas diferenciadas, que conciernen a un determinado procedimiento sancionatorio no penal, en atención a su naturaleza y alcance.

El caso de la señora Moya Solís se desarrolló dentro de un procedimiento administrativo que tenía como objeto su ratificación como funcionaria judicial. A tal fin se debía efectuar una evaluación de desempeño, que debía concluir con la ratificación o separación del cargo. En su defensa el Estado sostuvo que los procedimientos administrativos de evaluación tienen diferencias con los procedimientos administrativos disciplinarios, pues mientras los primeros buscan conocer el desempeño de un funcionario en un período determinado, los segundos pretenden establecer si este cometió una infracción administrativa. No obstante, cuando un procedimiento administrativo de evaluación concluye que la calificación del desempeño de un funcionario no resulta satisfactoria, debe procederse a separarlo de su cargo, lo que convierte ese procedimiento administrativo en materialmente sancionatorio, porque la desvinculación de la persona evaluada constituye una sanción a su bajo desempeño.

La Corte reiteró que el procedimiento administrativo de evaluación o ratificación plantea la posibilidad de destitución de aquellos funcionarios que una vez evaluados se compruebe su incompetencia o bajo rendimiento, por lo que deben otorgársele todas las garantías del procedimiento administrativo que son propias de los procedimientos disciplinarios, aunque su alcance pueda ser de diferente contenido o intensidad. En razón de ello, se procedió a analizar los alegatos tanto sobre el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada como al derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para la defensa.

Respecto al derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada, dado que no se trata de un procedimiento administrativo sancionatorio o disciplinario, sino de evaluación o ratificación de funcionarios, el derecho se traduce en que tales funcionarios tengan conocimiento previo y preciso de los criterios de evaluación que se emplearán para evaluar su desempeño y determi-

nar su permanencia o no en el cargo. Ello resulta esencial para que el evaluado pueda conocer el grado de potencial incumplimiento que se le atribuye, que dicha evaluación le sea debidamente notificada y le permita un efectivo ejercicio del derecho a la defensa.

Lo concerniente al derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa supone que se garantice a la persona el acceso al expediente administrativo, el contradictorio y su intervención para conocer las pruebas aportadas en su contra. Los medios adecuados para presentar la defensa comprenden todas las pruebas aportadas o que pueden ser producidas en el procedimiento administrativo. Al aplicar estos conceptos al procedimiento de evaluación o ratificación debe garantizarse al funcionario evaluado el derecho a conocer las razones por las que se considera que incurrió en incompetencia o incumplimiento, para que pueda formular sus alegatos y ofrecer las pruebas dirigidas a desvirtuar la valoración efectuada por los evaluadores, antes de que se adopte una decisión final.

El Tribunal Interamericano apreció que de acuerdo con las pruebas que constan en el expediente, el procedimiento administrativo seguido contra la señora Moya Solís inició con una entrevista personal, que no arrojó observación y se dejó constancia de que había sido «Buena». Entre los documentos aportados al proceso convencional no consta que se haya informado a la víctima sobre los criterios generales que se tendrían como referencia para tramitar el procedimiento administrativo de ratificación, ni sobre las razones por las cuales podía ser cesada de su cargo, lo que le impidió tener conocimiento de que los incumplimientos identificados por la autoridad eran graves y que podía ejercer su derecho a la defensa frente a ello. Tampoco fue probado que se le haya permitido a la víctima presentar un informe escrito y aportar medios probatorios en su descargo de su supuesto incumplimiento.

Todo lo anterior constituyó una violación tanto del derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada como a tener el tiempo y los medios adecuados de defensa, conforme a la Convención Americana de Derechos Humanos.

A lo anterior se agrega que la decisión de no ratificación le fue notificada a la señora Moya Solís mediante una comunicación, que no indicó los motivos que llevaron a adoptarla y tampoco estuvo acompañada de la copia de la resolución administrativa. Por tanto, aunque la señora Moya Solís no dejó de ejercer los recursos que tuvo a su alcance, al no tener conocimiento de la motivación de su no ratificación, no contó con los medios adecuados para ejercer su derecho a la defensa, en franca violación del Tratado interamericano.

### 2.1.2. El derecho a contar con decisiones debidamente motivadas y el principio de legalidad

La motivación «es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión», lo que genera un deber de motivar las decisiones que adopten los órganos internos, en la medida que puedan afectar derechos humanos, para prevenir que incurran en arbitrariedad.



La motivación pone de manifiesto que los interesados fueron escuchados y permiten la posibilidad de cuestionar las decisiones mediante los recursos legales, para lograr un reexamen en instancias superiores. De allí la relevancia de que los argumentos elaborados por la autoridad pública deben permitir conocer cuáles fueron los hechos y las normas que sirven de fundamento a la decisión y quitar cualquier sospecha de arbitrariedad.

De las pruebas aportadas la Corte aprecia que la señora Moya Solís no pudo conocer los motivos que llevaron a la decisión de no ratificación, que debían constar en el acta y en la resolución, lo que no solo afectó su derecho a la defensa, sino además violó el derecho a contar con decisiones motivadas, reconocidos en la Convención.

En otro orden de ideas, se advirtió que ni el acta de Sala Plena ni la resolución administrativa de no ratificación expresan las causales que fundamentan tal decisión. Ello es la consecuencia de que tales causales no estaban contenidas en norma alguna, lo que debe ser analizado con sujeción al principio de legalidad reconocido en la Convención Americana y que la Corte considera resulta aplicable a los procedimientos administrativos sancionatorios y especialmente al procedimiento administrativo de evaluación.

La Corte había señalado que un procedimiento administrativo de evaluación de funcionarios públicos, al resolverse con una decisión de no ratificación en el cargo, se debe considerar como un procedimiento materialmente sancionatorio. Siendo las sanciones administrativas una expresión del poder punitivo del Estado, estas pueden tener una naturaleza similar a las penales, pues pueden implicar el menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas. Por tal razón, en un sistema democrático es necesario extremar las precauciones para que la imposición de ese tipo de sanciones se haga con estricto respeto a los derechos de las personas y que sean producto de una cuidadosa verificación de una conducta contraria a derecho. Es por ello que es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida o pueda serlo, antes de que ocurra la acción o la omisión que la puede contravenir y que se pretende sancionar.

En este caso, aunque la Ley Orgánica del Poder Judicial establecía cuáles eran los deberes y obligaciones de los secretarios de juzgados, no estaban definidas en la ley, ni en ninguna otra norma, las acciones u omisiones que podían dar lugar a una decisión de no ratificación.

Lo anterior tuvo incidencia en el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada, en tanto que ese procedimiento administrativo de evaluación de funcionarios públicos implica que la persona cuyo desempeño se valora, esté en capacidad de establecer si su incumplimiento es de tal magnitud que puede conducir a su no ratificación en el cargo. Finalmente, señaló el Tribunal Interamericano que esta situación supuso una violación del principio de legalidad, en relación con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

### 2.1.3. Conclusión

En razón de lo anterior, la Corte concluye que el Estado es responsable por la violación de los derechos a conocer previa y detalladamente la acusación formulada, a contar con el tiempo y los medios adecuados de defensa, a contar con decisiones debidamente motivadas, así como con sujeción al principio de legalidad, todos reconocidos en la Convención Americana.

### 2.2. *El derecho a la protección judicial*

La Convención Americana reconoce el derecho de toda persona a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención. Los Estados deben garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales por las autoridades competentes, por lo que la ejecución de las sentencias debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.

No basta la previsión jurídica del recurso o que sea formalmente admisible para que se pueda considerar efectivo, sino que debe ser realmente idóneo para establecer la violación de los derechos humanos y disponer lo necesario para su restablecimiento.

Es así como la Corte Interamericana advirtió que estando el recurso de amparo previsto en la legislación peruana y siendo formalmente admisible, no era un recurso efectivo, pues aunque la víctima alegó que no se le había notificado formalmente la decisión administrativa de no ratificación y que no se le habían garantizado sus derechos durante el trámite del procedimiento administrativo, los jueces, al conocer del recurso, declararon la improcedencia del amparo, al considerar que la decisión administrativa no constituía una violación o amenaza de violación a un derecho, sin estudiar las violaciones alegadas, lo que tornó inefectivo al recurso de amparo.

A lo anterior cabe añadir que cuando se declaró la nulidad del primer proceso de amparo, la Corte Suprema de Justicia ordenó que el juez de causa expidiese una nueva sentencia «teniendo a la vista el expediente de ratificaciones». No obstante, cuando el órgano jurisdiccional advirtió que dicho expediente administrativo se había extraviado, emitió la nueva sentencia sin acatar la orden de la Corte Suprema de Justicia, cuando lo procedente en tal caso era la reconstrucción del expediente administrativo de ratificaciones.

### 2.3. *El derecho a la decisión del recurso en un plazo razonable*

El derecho de acceso a la justicia implica que la sentencia que resuelva la controversia se produzca en tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede constituir en sí misma una violación de las garantías judiciales. El Tribunal Interamericano ha señalado que existen cuatro criterios para determinar la sujeción o no a la

garantía del plazo razonable. Estos son: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales, y (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la presunta víctima.

La Corte considera que el asunto que analizó no reportaba mayor grado de complejidad, que ameritara el tiempo transcurrido para su resolución; que la actividad procesal de la víctima le dio impulso adecuado y no desarrolló una conducta que haya dificultado el proceso; que la conducta de las autoridades judiciales se limitó a pedir copia del expediente administrativo de ratificaciones, sin realizar ninguna actividad procesal ante la no recepción oportuna de tal expediente, incurriendo en falta de debida diligencia; y en lo que concierne a la afectación generada a la persona que instauró el proceso, advirtió que aunque no constan elementos suficientes que permitan establecer la afectación a la víctima producto del retraso en la tramitación del recurso de amparo, el hecho de que su duración integral haya excedido el plazo de quince años constituye una materialización de la afectación a la garantía del plazo razonable.

En efecto, en el caso analizado se denunció la violación de la garantía del plazo razonable para la tramitación del recurso de amparo interpuesto por la señora Moya Solís. Este recurso fue presentado el 17 de febrero de 1984 y tramitado por primera vez entre ese año y el momento cuando la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia de 4 de agosto de 1986, declarando la nulidad de la decisión de segunda instancia y ordenando emitir un nuevo fallo. El trámite del recurso de amparo por segunda vez se extendió hasta el 23 de septiembre de 1999, oportunidad en la que fue notificada la decisión de la Corte Suprema de Justicia respecto a la pretendida nulidad de la segunda sentencia de amparo. Esto implica que el tiempo integral del recurso de amparo excedió los quince años, mientras que el trámite de la segunda acción de amparo tardó más de trece años. Ello constituye un retraso en la resolución del recurso de amparo que resulta totalmente desproporcionado.

En razón de lo antes expuesto la Corte Interamericana concluyó que el Estado es responsable de la violación del derecho a la protección judicial y a un plazo razonable, en perjuicio de la señora Moya Solís.

#### *2.4. Los derechos políticos*

La Convención Americana reconoce el derecho a acceder a funciones públicas en condiciones generales de igualdad y el Tribunal Interamericano ha interpretado que el acceso en condiciones de igualdad constituye una garantía insuficiente, en la medida que no esté acompañada por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede, lo que indica que los procedimientos administrativos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de funcionarios públicos deben ser objetivos y razonables, es decir, deben respetar las garantías del debido procedimiento administrativo aplicable.

En lo atinente a los procedimientos administrativos de destitución de jueces y fiscales, se ha reconocido precedentemente este derecho vinculado a la garantía de

estabilidad o inamovilidad en el cargo. Este derecho y sus garantías no son exclusivas de determinadas categorías de funcionarios, sino que protegen a todos aquellos que ejercen funciones públicas. De ahí que cuando se afecta de forma arbitraria la permanencia de una persona en el ejercicio de ese tipo de funciones se desconocen sus derechos políticos.

La Corte ratifica que la igualdad de oportunidades en el acceso y la estabilidad en el cargo de funcionarios del poder judicial garantiza la libertad frente a toda injerencia o presión, lo que resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que quienes ejercían el cargo de secretarios judiciales en Perú, para la fecha de los hechos, eran los encargados de exhibir a los jueces los recursos y escritos presentados por las partes, autorizar las diligencias procesales expedidas por el juez, notificar las resoluciones del juzgado, así como conservar y custodiar los expedientes a su cargo, entre otras responsabilidades de relevancia para la correcta administración de justicia.

Por tanto, la desvinculación de la señora Moya Solís desconoció las garantías del debido procedimiento administrativo, lo que afectó de forma arbitraria su permanencia en un cargo público y materializó una violación de la Convención Americana.

### 3. LA DECISIÓN

El Estado es responsable por la violación de los derechos humanos denunciados, por lo que deberá realizar las publicaciones indicadas, pagar las sumas de dinero por concepto de indemnizaciones compensatorias, así como de las costas y los gastos.

## III. CASO REPÚBLICA DE COLOMBIA SOLICITA OPINIÓN SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN SISTEMAS PRESIDENCIALES

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió la solicitud, en opinión consultiva de 7 de junio de 2021<sup>6</sup>.

### 1. LA PETICIÓN DE INTERPRETACIÓN

El día 21 de octubre de 2019, la República de Colombia formuló una solicitud de interpretación y alcance de los arts. 1, 23, 24 y 32 de la mencionada

<sup>6</sup> Corte IDH, caso *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)*, Opinión Consultiva OC-28/21, de 7 de junio de 2021, serie A N° 28.

Convención, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Carta Democrática Interamericana, con fundamento en la referida Convención Americana y su reglamento.

En concreto, la solicitud se circunscribió a dos bloques de preguntas, que se encuentran íntimamente relacionadas entre sí. Estas son las siguientes:

1. A la luz del derecho internacional, ¿es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido, ¿resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, ¿es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?; 2) En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, ¿cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos?, ¿resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a: i) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; ii) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y iii) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

En el proceso interamericano, además del Estado solicitante, intervinieron otros tres Estados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la secretaria general de la OEA, algunas de las distintas organizaciones no gubernamentales del continente y personas individuales integrantes de la sociedad civil.

Al momento de resolver las cuestiones de admisibilidad de la petición de interpretación, el Tribunal Interamericano, aunque admitió la posibilidad de pronunciarse sobre la primera pregunta al considerarla suficientemente clara, reformuló las preguntas en los siguientes términos:

Teniendo en cuenta los cuatro párrafos no numerados de la parte de considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, los seis

párrafos no numerados del preámbulo y los artículos XX y XXXIII de la de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; los párrafos primero a quinto y séptimo no numerados del preámbulo, y el artículo 3.d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; los cinco párrafos no numerados del preámbulo y los artículos 1, 2, 23, 24, 29 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los párrafos primero, quinto, sexto, octavo, noveno, decimosexto, decimoséptimo, decimonoveno y vigésimo, no numerados del preámbulo, así como los artículos 2 a 7 de la Carta Democrática:

- 1) ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido, 2) ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, 3) ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?
- 2) ¿Es la reelección presidencial indefinida compatible con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos?

En función de la solicitud formulada, la opinión requerida se circunscribió a la figura de la reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial, por lo que no se hizo referencia a la reelección indefinida de otros cargos distintos a la Presidencia de la República, ni tampoco a la posibilidad de reelección del presidente de la República, cuando no tenga el carácter de indefinida.

Establecido lo anterior, se precisó que a los fines de la opinión consultiva se entiende por «reelección presidencial indefinida» la permanencia en el cargo de la persona que ejerce la Presidencia de la República por más de dos períodos consecutivos de duración razonable, tiempo que no puede ser modificado durante la vigencia del mandato de aquel.

## 2. LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE

La Corte Interamericana, luego de mencionar las disposiciones convencionales que contemplan el ejercicio de la petición de consulta por los Estados partes y de la competencia que tiene para resolver dicha solicitud, recuerda que la función consultiva tiene una doble finalidad. Por una parte, desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos; y por la otra, coadyuvar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA, para que cum-

plan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales, así como que definan y desarrollen las políticas públicas de respeto y protección de los derechos humanos. Además, realiza la siguiente precisión:

La labor interpretativa que este Tribunal debe cumplir, en ejercicio de su función consultiva, difiere de su competencia contenciosa en la medida que no existe un litigio a resolver. El propósito central de la función consultiva es obtener una interpretación judicial sobre una o varias disposiciones de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

Por tanto, en ningún caso la función consultiva puede materializar un prejuzgamiento o adelanto de opinión sobre casos o peticiones, que se encuentren pendientes de tramitación ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

### 3. EL FONDO DEL CASO

La opinión consultiva fue estructurada en cuatro secciones, con la finalidad de dar respuesta a las preguntas planteadas: la primera fue dedicada a las reflexiones sobre la tríada democracia, Estado de derecho y derechos humanos; la segunda se centró en los principios de la democracia representativa; la tercera se orientó a dar respuesta a la primera pregunta de la solicitud; y la cuarta estuvo dirigida a responder la segunda pregunta de la petición.

Dado que por razones de espacio no es posible dedicarse a exponer con detalle cada uno de los anteriores puntos, seguidamente se expondrán de manera sucinta los argumentos que motivan las respuestas a las preguntas formuladas por el Estado solicitante y reformuladas por la Corte Interamericana.

#### 3.1. *La compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con el bloque de convencionalidad*

La primera pregunta tiene dos ejes centrales conductores: uno, si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano autónomo (a) y dos, si la prohibición de la misma constituye una restricción de los derechos políticos contraria a la Convención Americana (b).

##### 3.1.1. La reelección presidencial indefinida como derecho humano autónomo

En el marco del sistema interamericano, la «reelección presidencial indefinida» literalmente no está reconocida como un derecho humano autónomo y tampoco fue un tema que se discutió en los trabajos preparatorios a los instrumentos convencionales.

No existe mención a la figura de la reelección presidencial indefinida en la Carta de la OEA ni en la Carta Democrática Interamericana o en algún tratado de derechos humanos de la región, así como tampoco existe referencia expresa a la reelección presidencial indefinida como un derecho humano en los tratados internacionales de derechos humanos de los sistemas universal, europeo y africano.

El derecho que se reconoce de forma expresa, tanto en la Convención Americana como en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos es el derecho a votar y ser elegido.

Por ello, no es posible deducir de los tratados internacionales de derechos humanos que se haya reconocido la existencia de un derecho autónomo a ser reelecto al cargo de la Presidencia.

Ahora bien, al acudir a la regulación nacional de los Estados miembros de la OEA se aprecia que la mayoría ha establecido restricciones a la reelección presidencial, siendo que únicamente cuatro no contemplan limitaciones en cantidad y frecuencia de las reelecciones presidenciales, admitiendo la reelección presidencial indefinida (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Venezuela). Ello así, no es posible advertir en el ámbito regional una práctica estatal suficiente, relativa al alegado derecho humano a la reelección presidencial indefinida o que la práctica se oriente a reconocerlo como un derecho.

Al contrario, los Estados americanos han asumido la obligación de garantizar que su sistema de gobierno sea una democracia representativa, que tiene como uno de sus principios garantizar la alternancia del poder y evitar que una persona se perpetúe en el mismo. En razón de ello debe desecharse el reconocimiento consuetudinario de dicha figura como un derecho autónomo e igualmente en razón de la falta de respaldo en el derecho internacional y nacional se debe descartar que su reconocimiento sea un principio general del derecho.

Lo expuesto permite concluir que la «reelección presidencial indefinida» no constituye un derecho autónomo reconocido y protegido por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos. La figura de la reelección presidencial y su prohibición tiene su génesis en la regulación constitucional que los Estados realizan respecto del derecho a ser elegido, de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales. Por ello es necesario analizar si la prohibición es una restricción a los derechos políticos y, de ser el caso, si la misma es compatible con la Convención Americana y la Declaración Americana.

### 3.1.2. La compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con los derechos políticos

Tanto el derecho de las personas a participar en los asuntos públicos reconocidos en la Convención Americana como a ser parte del gobierno directa o indirectamente por medio de sus representantes constituyen derechos que tienen una dimensión individual y otra colectiva, pues protegen tanto a quienes participan como candidatos como a sus electores.



Si bien la prohibición de la reelección presidencial indefinida constituye una restricción al derecho a ser electo, este, como todos los derechos políticos, no es absoluto, por lo que su ejercicio puede ser sometido a regulaciones o restricciones. Claro está que la potestad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que encuentra límites en el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, al no respetarse, transforman la restricción en inconvencional.

El reconocimiento del derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos directamente o por representantes libremente elegidos, impone a cada Estado parte de la Convención una obligación positiva, que supone hacer o realizar una actividad formal y material destinada a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas, y otra obligación general de adoptar medidas en el derecho interno.

La obligación positiva consiste en el diseño de un sistema de elección que permita que se elijan representantes, para que conduzcan los asuntos públicos. Ello es así porque al garantizar el ejercicio de los derechos políticos, «la ley tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites para restringir esos derechos», con sujeción a la Convención.

Según esto, los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer las condiciones y formalidades, para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser elegido. Conforme a la Convención Americana, el sistema electoral que los Estados establezcan debe permitir la celebración de elecciones periódicas y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, igual y secreto que garantice la libre expresión de la voluntad política de los electores. Los Estados deben regular los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, lo que producirá como consecuencia la imposición de limitaciones a los derechos políticos, no incluidas expresamente en la Convención. En consecuencia, la ausencia en el pacto interamericano de inclusión explícita de las restricciones a la reelección presidencial indefinida no conduce a que sean consideradas contrarias a la Convención.

Esto lleva a examinar si la prohibición de reelección indefinida constituye una restricción indebida a los derechos humanos reconocidos en la Convención.

Las restricciones al ejercicio de los derechos humanos deben estar en una ley en sentido formal y material (principio de legalidad), perseguir un fin legítimo, es decir, que la medida restrictiva tenga una finalidad compatible con la Convención Americana (protección del orden o salud pública, los derechos y libertades de las demás personas o las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática) y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, para que no puedan ser consideradas como abusivas o arbitrarias.

Ello conduce a ponderar si las ventajas que tal prohibición supondrían para la alternabilidad democrática son proporcionales con respecto al derecho de la persona que desempeña el cargo de la presidencia y que aspira a ser reelecto; y también con relación al derecho de los ciudadanos a votar y participar

en la gestión de los asuntos públicos por medio de sus representantes libremente electos.

Anteriormente se estableció que la persona que ocupa el cargo de la Presidencia no tiene un derecho autónomo a la reelección, pues el único derecho establecido en la Convención Americana es el derecho «a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores». Por tanto, la prohibición de la reelección presidencial indefinida únicamente restringe la posibilidad de que la persona que se encuentra ejerciendo la Presidencia pueda participar en las elecciones. La Corte considera que tal sacrificio implica una restricción menor y justificada en asegurar que una persona no se perpetúe en el poder, lo que permite prevenir que se degrade la democracia representativa.

Los derechos de los demás ciudadanos conforme al art. 23 de la Convención consisten en el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, por medio de representantes libremente elegidos, así como el derecho de votar en elecciones donde se «garantice la libre expresión» de su voluntad. Sostuvo la Corte que el derecho a votar no supone tener opciones ilimitadas de candidatos a la presidencia, tal derecho protege que los votantes puedan elegir libremente entre los candidatos inscritos y que las restricciones para postularse como candidato no sean contrarias a la Convención.

La prohibición de la reelección presidencial indefinida limita la posibilidad de los ciudadanos de reelegir al presidente por más de dos períodos consecutivos, cuando consideren que es la persona más adecuada para el cargo. No obstante, cabe recordar que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común. Justamente son estas últimas las que imponen que se establezcan salvaguardas a la democracia, como lo es la prohibición de la reelección presidencial indefinida, que no afecta el derecho de los votantes a seleccionar entre los candidatos, a la persona más afín a sus preferencias, incluso pudiendo ser un representante del mismo partido político que el presidente en ejercicio. En tal virtud, esta limitación es menor cuando se compara con los beneficios que trae para la sociedad la prohibición de la reelección presidencial indefinida.

En virtud de lo anterior, la Corte concluye que la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana, la Declaración Americana y la Carta Democrática Interamericana.

### *3.2. La compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con las obligaciones de derechos humanos*

El Tribunal recuerda que ni el Sistema Interamericano ni la Declaración ni la Convención Americana imponen a los Estados signatarios un sistema político, ni un tipo específico de limitaciones al ejercicio de los derechos políticos, sin embargo, cuando estos las establezcan deben ser compatibles con la Convención

Americana y con los principios de la democracia representativa reconocidos en el Sistema y que se recogen en la Carta Democrática Interamericana.

Todos los Estados americanos están obligados a garantizar el ejercicio efectivo de la democracia dentro de sus países, en virtud de lo cual deben realizar elecciones periódicas auténticas y tomar las medidas necesarias para garantizar la separación de poderes, el Estado de derecho, el pluralismo político, la alternancia en el poder y evitar que una misma persona se perpetúe en el poder. Ello a los fines de preservar el sistema de gobierno de democracia representativa.

En este orden de ideas, conforme a la Convención Americana, los Estados tienen la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual supone que la regulación de su ejercicio y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, por lo que deben adoptar las medidas necesarias para garantizar su efectivo ejercicio y la democracia.

Estas premisas conducen a analizar la compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con la Convención Americana.

En primer lugar, el establecimiento de un período para que el presidente ejerza un mandato de elección popular constituye una de las características fundamentales de los sistemas presidencialistas y su respeto es esencial para preservar una democracia representativa, en tanto su incumplimiento puede conllevar a la configuración de un sistema de gobierno distinto.

La fijación del período del mandato presidencial comporta una limitación temporal del ejercicio efectivo del poder, pues el presidente debe desempeñarse en el tiempo previamente señalado y propiciar la sucesión de conformidad con las reglas preestablecidas, evitando una prolongada concentración del poder en su propia persona y contribuyendo a conservar el equilibrio inherente a la separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos, mediante la renovación periódica del cargo.

La permanencia por un largo tiempo en la Presidencia de la República de una misma persona tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, propio de una democracia representativa, dado que favorece la hegemonía en el poder de ciertos grupos o ideologías. La democracia representativa, así como la obligación de garantizar los derechos humanos sin discriminación, se sustenta en el hecho de que en la sociedad existen diversas corrientes e ideologías políticas y no existen opiniones o pensamientos que sean unánimemente aceptados. Por tanto, con independencia de que una persona cuente con el apoyo de la mayoría de los electores para el ejercicio del poder, los Estados deben respetar y garantizar siempre la libertad de expresión y el derecho de participación política de las minorías. Es por ello que en una sociedad democrática una persona nunca podría ser discriminada por sus opiniones políticas o por ejercer legítimamente derechos políticos. Además, se considera que la permanencia en funciones de una misma persona en el cargo de la Presidencia de la República de forma ilimitada propicia tendencias hegemónicas, que conducen al menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios y que socavan el régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

En segundo término, la no limitación a la reelección presidencial produce un debilitamiento de los partidos y movimientos políticos que pueden representar una alternativa democrática, al no tener una expectativa clara sobre la posibilidad de acceder al ejercicio del poder. Este debilitamiento produce un impacto negativo en el funcionamiento democrático y además afecta el pluralismo político que debe existir en una sociedad democrática, conforme lo reconoce la Convención Americana.

Por lo anterior, la Corte considera que los Estados deben establecer límites precisos al ejercicio de la Presidencia de la República, para así garantizar la posibilidad de que diversas fuerzas políticas puedan acceder a la misma y que todos los ciudadanos sean debidamente representados en el sistema democrático.

En tercer lugar, dependiendo de las competencias que cada Estado confiera a los presidentes de la República, la permanencia en el poder de un presidente por un largo período puede afectar la independencia y la separación de poderes, que conforme a la Carta Democrática Interamericana es uno de los elementos esenciales de las democracias representativas.

Cabe destacar que en el sistema político presidencial adoptado por los Estados americanos es frecuente que las constituciones confieran a los presidentes atribuciones tan trascendentes, como las facultades de nominar o elegir a las autoridades que integran otros poderes públicos. Una manera de impedir que esto afecte la separación de poderes ha sido estableciendo para estos cargos nombrados por el presidente períodos con una duración distinta a la del mandato presidencial. La permanencia de una misma persona en el poder por un largo tiempo invalida esta salvaguarda democrática. Al ocupar la misma persona el cargo de presidente por varios mandatos consecutivos, se amplía la posibilidad de nombrar o remover a los funcionarios de otros poderes públicos o de aquellos órganos encargados de controlarlo. De ahí que en este tipo de regímenes sea fundamental que el sistema de frenos y contrapesos incluya limitaciones temporales claras al mandato del presidente, tal como lo establecen las constituciones de la gran mayoría de Estados americanos.

En cuarto lugar, conforme a la Convención, todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a ser electos y tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, tanto en cargos de elección popular como de nombramiento o designación. En contra de ello, los presidentes que buscan la reelección tienen una amplia ventaja de exposición mediática y de familiaridad para los electores e incluso el propio ejercicio prolongado del poder por una misma persona puede fomentar la idea de que tal continuidad en el cargo es indispensable para el funcionamiento del Estado. El cargo de la presidencia brinda a la persona que lo ocupa una posición privilegiada para la contienda electoral, siendo que mientras mayor sea el tiempo de permanencia en el cargo, mayor será esta ventaja.

En último término, la Corte ratifica que la sujeción al Estado de derecho implica que aquellas personas que ejercen el poder deben respetar las normas que

hacen posible el juego democrático. Por tanto, la habilitación de la reelección presidencial indefinida del presidente conlleva importantes consecuencias para el acceso al poder y el funcionamiento democrático en general, por lo que la eliminación de los límites para la reelección presidencial indefinida no debería ser susceptible de ser decidida por las mayorías temporales ni sus representantes para su propio beneficio.

Los riesgos que impone la reelección presidencial indefinida para la democracia en la región se han concretado. Por tanto, el Tribunal concluye que la habilitación de la reelección presidencial indefinida obstaculiza que otras fuerzas políticas distintas a la persona a cargo de la Presidencia puedan ganar el apoyo popular y ser electas, afecta a la separación de poderes y debilita el funcionamiento de la democracia.

Una lectura sistemática de la Convención Americana, incluyendo su preámbulo, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana lleva a concluir que la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. De ahí que cualquier regulación nacional relacionada con la reelección presidencial debe ser compatible o estar en armonía con los derechos humanos, reconocidos en los instrumentos internacionales del sistema interamericano de protección de tales derechos, por lo que el Tribunal procedió a aclarar que la ausencia de limitación razonable a la reelección presidencial o la implementación de mecanismos que materialmente permitan el irrespeto de las limitaciones formales existentes y la perpetuación directa o indirectamente de una misma persona en el ejercicio de la presidencia es contraria a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

#### 4. LA OPINIÓN

La Corte formula tres claras conclusiones: la primera consiste en que «la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho humano autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos»; la segunda se refiere a que «la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Carta Democrática Interamericana»; y la tercera afirma de manera contundente que «la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre».

## 5. LOS VOTOS DISIDENTES

Dos de los jueces interamericanos han manifestado de manera individual su discrepancia, en virtud de considerar que la opinión consultiva no está estrictamente apegada al bloque de convencionalidad. Seguidamente se resumirán sus razonamientos jurídicos.

### 5.1. *El voto disidente del juez L. Patricio Pazmiño Freire*

El juez L. Patricio Pazmiño Freire expuso los argumentos que fundamentan su desacuerdo de la decisión de la mayoría, distinguiendo los aspectos formales y los aspectos sustantivos.

En primer lugar, sostuvo que la Corte analizó de manera insuficiente las razones para admitir la petición de opinión consultiva presentada por el Estado, al omitir y evitar referirse a sus precedentes jurisprudenciales, por lo que consideró inadecuada la conclusión formulada sobre este asunto.

En segundo lugar, consideró que la Corte se excedió en su competencia consultiva al interpretar de manera directa las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana, pues terminó atribuyéndole rango de instrumento de derechos humanos, sin tener competencia para ello.

En tercer lugar, aunque reconoció que la pregunta originalmente realizada debía ser precisada y reformulada, mientras se respetase su esencia y objeto, señaló que ello no ocurrió por la manera como lo decidió la Corte. La reconducción por esta, de oficio, de la segunda pregunta efectuada en la petición del Estado, incluyó asuntos no formulados en la solicitud original, lo que afectó su objeto.

En cuarto lugar, en lo que respecta al fondo sostuvo que es erróneo el análisis de la «reelección» como un derecho humano, lo que supuso que se le pidiera al Tribunal analizar un derecho desde sus posibles vicios y no desde su ejercicio. Esto le llevó a preguntarse al disidente si el supuesto derecho a la reelección indefinida implica que «¿estamos hablando de abuso del derecho?, ¿estamos ante una violación de este derecho?, ¿o estamos ante la posibilidad de que el sistema político permita una postulación periódica continuada? Todas estas son dudas legítimas que surgen al haberse planteado las preguntas desde una aproximación que nominalmente no recoge un análisis certero del artículo 23», de la Convención Americana.

En conclusión, señaló que para la Corte «es una responsabilidad “fundamental e inexcusable” del propio Estado y de su sociedad civil organizada, reflexionar y emprender proyectos políticos y de reforma. Resultando, consecuentemente innecesario, cuando no un despropósito, que va más más allá de lo competencialmente jurídico, considerar que sea la propia Corte, o una mayoría de la misma, quienes puedan decidir sobre cuál es el mejor sistema de arquitectura política o constitucional, para “[...] fortalecer los derechos políticos y la democracia [...]” en nuestros países».

### 5.2. *El voto disidente del juez Eugenio Raúl Zaffaroni*

El juez Eugenio Raúl Zaffaroni manifiesta su extensa disidencia de la mayoría opinadora efectuando planteamientos históricos, sociológicos, político-ideológicos y jurídicos. Seguidamente se expondrán estos últimos.

Por razones jurídicas consideró que la Corte no es competente para juzgar las particularidades de las formas de gobierno que adoptan los Estados americanos, más allá de los estrictos límites esenciales a cualquier democracia representativa que le señalan los instrumentos internacionales y que el Tribunal tiene el deber de hacer cumplir, siendo que en ninguno de ellos se hace referencia a la reelección indefinida.

Incluso si se admitiese que la Corte tiene competencia para exceder tales límites y que puede señalar detalladamente cómo debe elaborarse la ingeniería institucional de los sistemas democráticos de los Estados, es decir, que tiene facultades de imponerle pautas de organización política y constitucional concretas a estos, más allá de las generales y básicas establecidas en los instrumentos internacionales, sostuvo que fácticamente ello no tendría ningún éxito, aunque se incurriese en un agobiante casuismo, dada la dinámica de las mutaciones para dar respuesta a las distintas coyunturas políticas.

La mayoría de la Corte con su opinión de manera amplia ilustra sobre los tratados y los instrumentos internacionales, en cuyos textos nada se dice respecto de las reelecciones indefinidas al cargo de la Presidencia en los Estados americanos.

Afirmó que no es posible considerar que ese tema haya sido pasado por alto o inadvertido por quienes elaboraron meticulosa y pormenorizadamente sus textos, cuando se cuidaron hasta las formas verbales y los más mínimos detalles semánticos y de puntuación.

De ahí que la posible interpretación de los instrumentos internacionales respecto a las reelecciones indefinidas no es otra que la omisión voluntaria, es decir, que los redactores no lo mencionaron, porque no quisieron hacerlo o no tuvieron la voluntad de prohibirla.

Sin ninguna duda la Presidencia o mandato indefinido es manifiestamente antidemocrática, pues supone la exclusión de elecciones periódicas y, por tanto, de las reelecciones.

Aunque la Convención Americana contiene textos flexibles, no todas las materias son susceptibles de interpretación extensiva y menos de interpretación analógica respecto a supuestos no contemplados. En razón de la naturaleza del derecho internacional de los derechos humanos, hay materias en que la rigidez del contenido debe ser respetada.

Cuando la fuente del derecho internacional son los tratados, estos pueden contener limitaciones a la soberanía de los Estados que ellos ceden voluntaria y libremente. En estos casos que los tratados no permiten flexibilidad en la interpretación, los jueces no pueden forzar su letra al interpretarla sin afectar la soberanía de los Estados, limitándola más allá de lo que pactaron.

Lo que es objeto de la opinión consultiva no es el derecho de una persona a ejercer el poder ejecutivo de un Estado, sino el derecho de los pueblos a votar por quienes quieren que los gobiernen, es decir, el ejercicio mismo de la soberanía popular, lo que supone que se está tocando directamente la base de la democracia.

Al no caber la flexibilidad interpretativa, el intérprete debe atenerse con total precisión a las limitaciones que establece el texto del tratado, pues el resto queda reservado a los pueblos para el ejercicio de su poder soberano republicano y democrático. Tampoco procede la integración analógica para introducir una prohibición respecto a la cual los instrumentos internacionales guardaron absoluto silencio.

Cada Estado que es independiente y soberano, en principio tiene derecho a establecer su forma de gobierno y sobre este asunto a nivel internacional existe la regla de no intervención. No obstante, siendo que los Estados americanos se comprometieron con los otros a limitar su soberanía constitucional, el grado de internacionalización de su derecho constitucional solo puede limitarse a aquello estrictamente acordado en el tratado.

En conclusión, cualquier interpretación extensiva de cesión de soberanía o limitación de su independencia por vía de integración analógica del texto del tratado incide sobre la soberanía constitucional de los Estados, es decir, sobre una atribución que es inherente a su propia condición de Estado independiente, lo que implica una violación al principio de no intervención y por tanto un grave desconocimiento de la independencia de los Estados.

El derecho internacional de los derechos humanos transita del «deber ser» al «ser», con las complicaciones que ello supone. Cuando se exceden los límites de la soberanía de los Estados, tales medidas implican el ejercicio de una función tutelar sobre estos y se corre el riesgo cierto de desvirtuar la naturaleza liberadora, que constituye la esencia de esta rama del derecho internacional. En consecuencia, considero que la opinión consultiva no era procedente.